

Aktuelle Trends

Peter Franz

Leerstände in ostdeutschen Städten:
Keineswegs nur ein wohnungspolitisches Problem

Martina Kämpfe/Johannes Stephan

Auswirkungen der neuen Stimmengewichtung
im EU-Ministerrat auf Strukturfondsmittel
für neue Mitglieder

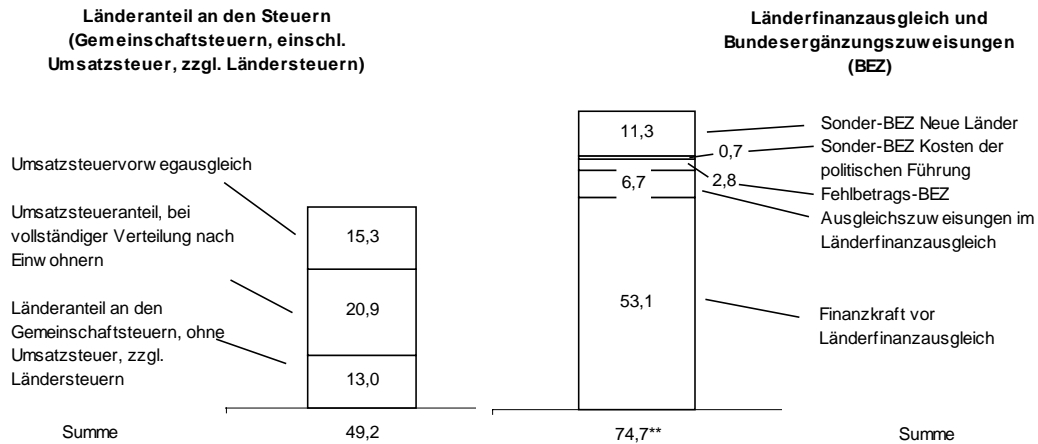
Joachim Ragnitz

Ostdeutsche Industrie: Starke Differenzierung auf
Branchen- und Betriebsebene

2/2001

07.02.2001, 7. Jahrgang

Finanzausstattung der neuen Bundesländer* im Jahr 1999 in Mrd. DM



** Abweichung durch Rundungen.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Die politische Auseinandersetzung um den Länderfinanzausgleich (LFA) berührt auch die Finanzausstattung der neuen Bundesländer. Will man mögliche Konsequenzen abschätzen, so muss in einem ersten Schritt die Finanzausstattung der neuen Länder genauer betrachtet werden. Nachfolgend geschieht dies für die ostdeutschen Länder (ohne Berlin) für das Jahr 1999.

Die „Finanzkraft vor LFA“ wird größtenteils durch das Steueraufkommen der Länder bestimmt. Ohne Umsatzsteuer betrug der Länderanteil an den Gemeinschaftsteuern zzgl. Ländersteuern 13 Mrd. DM. Die Umsatzsteuer wird grundsätzlich nach Einwohnern verteilt. Durchbrochen wird dieses Prinzip durch den Umsatzsteuervorwegausgleich. Dieser soll die Steuerkraft der finanzschwachen Länder bereits vor dem eigentlichen LFA auf 89 % des bundesdurchschnittlichen Steueraufkommens anheben. Damit verfügten die neuen Länder über ein Steueraufkommen in Höhe von 49,2 Mrd. DM.

Um zur Finanzkraft der Länder zu gelangen, sind vor allem noch die kommunalen Steuereinnahmen – diese allerdings nur zu 50% – einzubeziehen. Im nächsten Schritt wird diese Finanzkraft auf 95 % des Bundesdurchschnitts angehoben, was für die neuen Länder Ausgleichszahlungen in Höhe von 6,7 Mrd. DM bedeutet. Diese Ausgleichszahlungen stellen den LFA im engeren Sinn dar. Es schließen sich die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) an. Die Fehlbetrags-BEZ sorgen dafür, dass die Finanzkraft eines Bundeslandes grundsätzlich 99,5% des Bundesdurchschnitts ausmacht. Hinzu kommen die BEZ für besondere Finanzbedarfe. Für die neuen Länder gibt es hier spezielle Sonder-BEZ in Höhe von 11,3 Mrd. DM. Nach LFA standen den neuen Ländern damit im Jahr 1999 74,7 Mrd. DM zur Verfügung.

Ziel des komplizierten Verfahrens von Umsatzsteuervorwegausgleich, Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen muss es letztendlich sein, die Bundesländer in die Lage zu versetzen, die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Vor allem für die neuen Länder, deren Steuereinnahmen vor Umsatzsteuerverteilung je Einwohner immer noch bei nur rund einem Drittel des westdeutschen Niveaus liegen, muss sichergestellt werden, dass der Aufholprozess auch in absehbarer Zeit finanziert werden kann. Dabei ist eine verlässliche, mittelfristige Perspektive für die Finanzausstattung der neuen Länder wünschenswert.

Kristina van Deuverden (kdn@iwh-halle.de)

* Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Leerstände in ostdeutschen Städten: keineswegs nur ein wohnungspolitisches Problem

In zahlreichen ostdeutschen Städten haben sich starke Angebotsüberhänge am Wohnungsmarkt mit der Konsequenz umfangreicher Wohnungsleerstände herausgebildet. Hiervon sind in erster Linie innerstädtische Altbau- und Plattenbauwohnungen betroffen. Die Leerstandsursachen sind in Entscheidungen des DDR-Städtebaus, in demographischen Faktoren, räumlich ungesteuerten Effekten der Wohnbauförderung und in Einkommenszuwächsen von Privathaushalten zu suchen. Die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ hat diese Problematik untersucht und erste politische Empfehlungen auf Bundesebene zur Verminderung der Leerstandsproblematik unterbreitet. Empfohlene Zuschüsse der öffentlichen Hand für Abrissprogramme können eine Bereinigung des Wohnungsmarkts unterstützen, bergen aber auch das Risiko, dass zu viele Wohnungen abgerissen werden. Die Kommission empfiehlt des Weiteren, begrenzt auf Ostdeutschland die Eigenheimzulage für Erwerb aus dem Bestand (meist Eigentumswohnungen) zu verdoppeln und im Gegenzug diese Zulage für Neubauten zu halbieren. Angesichts deutlicher Präferenzen der Privathaushalte für das Wohnen im Einfamilienhaus könnte sich die Anreizwirkung dieser empfohlenen Maßnahme als zu gering erweisen. Maßnahmen auf der Bundesebene können die notwendigen konkreten Planungen und Lösungsstrategien in den jeweiligen Städten „vor Ort“ nicht ersetzen.

Ostdeutsche Städte mit wachsenden Leerständen konfrontiert

Seit 1990 weisen nahezu alle ostdeutschen Städte sinkende Bevölkerungszahlen auf. Im gleichen Zeitraum sind – nicht zuletzt aufgrund intensiver staatlicher Förderung – in Ostdeutschland nahezu 800 000 Wohnungen neu errichtet und mehr als 3,6 Mio. modernisiert worden. Dass diese Entwicklungen trotz abnehmender Größe der Haushalte und der quantitativ und qualitativ zunächst unzureichenden Wohnraumversorgung in Ostdeutschland mittelfristig zu einem Ungleichgewicht am Wohnungsmarkt führen würden, war vorhersehbar, fand aber in der Vergangenheit wenig Aufmerksamkeit. Spätestens mit der Veröffentlichung des Berichts der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen

Bundesländern“¹ („Leerstandskommission“) ist ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gedrungen, dass die Städte in Ostdeutschland aufgrund des Wohnungsleerstands vor neuen schwerwiegenden Herausforderungen stehen. Diese ergeben sich zum einen in fiskalischer Hinsicht, sobald die Städte als Gesellschafter kommunaler Wohnungsunternehmen auflaufende Verluste mit zu tragen haben und mit dem unrentablen Betrieb von weniger ausgelasteten Ver- und Versorgungseinrichtungen konfrontiert werden. Herausforderungen ergeben sich zum anderen aus den negativen Effekten von Wohnungsleerständen (Abwertungsspiralen, Verslumung) für davon betroffene Stadtteile und Städte.

In der Medienöffentlichkeit wird diese aktuelle Problematik in erster Linie als wohnungswirtschaftliches bzw. -politisches Problem interpretiert, das vorwiegend in Plattenbau-Siedlungen auftritt. Im vorliegenden Beitrag wird dagegen aufzuzeigen versucht, dass die Konsequenzen des Wohnungsleerstands weit über die wohnungspolitische Dimension hinaus reichen und Fragen aufkommen lassen, welche Entwicklungsziele die betroffenen Städte künftig verfolgen sollen. Der Beitrag sichtet im ersten Schritt bisher vorliegende Befunde zur Leerstands-Problematik in ostdeutschen Städten, arbeitet im nächsten Schritt wichtige Ursachen hierfür heraus, verdeutlicht den politischen Handlungsbedarf und diskutiert schließlich die Eignung erster bisher vorgeschlagener Maßnahmen, mit denen die Politik auf den Leerstand reagieren kann.

Einzelne Wohnungsbestände und Städte vom Leerstand unterschiedlich betroffen

Die derzeit intensivierte öffentliche Diskussion über Wohnungsleerstand leidet unter einer unzulänglichen Zahlenbasis. Nach Wohnungsbeständen und Ländern, jedoch nicht nach Städten differenzierte Informationen stammen aus einer Mikrozensus-Zusatzerhebung des Jahres 1998 (vgl. Tabelle 1). Demnach standen zu diesem Zeitpunkt mit 13,2% des ostdeutschen Wohnungsbestands etwa 960 000 Wohnungen leer. Die Aussagefähigkeit der Statistik wird eingeschränkt durch den Um-

¹ KOMMISSION „WOHNUNGSWIRTSCHAFTLICHER STRUKTURWANDEL IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN“: Bericht der Kommission, November 2000 (im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bauwesen und Raumordnung).

Tabelle 1:
Wohnungsbestand und Wohnungsleerstand in Ostdeutschland 1998

Land	Ein- und Zweifamilienhäuser ^a		klein- und vorstädtische Geschosswohnungen ^b		innerstädtische Geschosswohnungen ^c		DDR-Wohnungsbau ^d		neu gebaute Geschosswohnungen ^e		Wohnungen insgesamt ^f	
	Bestand in 1 000	darunter Leerstand in %	Bestand in 1 000	darunter Leerstand in %	Bestand in 1 000	darunter Leerstand in %	Bestand in 1 000	darunter Leerstand in %	Bestand in 1 000	darunter Leerstand in %	Bestand in 1 000	darunter Leerstand in %
Berlin-Ost	55	7,7	31	15,0	211	19,2	326	6,4	52	7,8	684	11,1
Brandenburg	489	7,4	112	22,5	64	27,9	372	8,5	58	22,5	1 158	11,2
Mecklenb.-Vorp.	299	8,7	81	28,5	41	26,1	305	5,9	40	15,7	811	11,1
Sachsen	656	7,5	382	23,4	329	44,2	659	9,5	122	17,0	2 238	16,8
Sachsen-Anhalt	499	6,9	171	33,7	100	29,8	373	10,6	61	15,0	1 277	14,4
Thüringen	498	5,3	138	17,7	47	35,1	340	7,6	47	10,9	1 123	9,3
Neue Länder und Berlin-Ost	2 496	7,1	914	24,5	791	32,9	2 375	8,4	380	15,4	7 290	13,2
Früheres Bundesgebiet											29 257	6,0

^a Nicht nach Baualter unterschieden. – ^b In Gebäuden mit 3-6 Wohnungen und Baujahr bis 1948. – ^c In Gebäuden mit 7 und mehr Wohnungen, Baujahr bis 1948. – ^d In Gebäuden mit 7 und mehr Wohnungen, Baujahr 1949-1990. – ^e In Gebäuden mit 3 und mehr Wohnungen, Baujahr 1991 und später. – ^f Unberücksichtigt bleiben hierbei die keiner Kategorie zugeordneten Wohnungen in Wohngebäuden mit 3-6 Wohnungen der Baujahre 1949-1990. Diese entsprechen ca. 4,5% des Wohnungsbestandes und weisen eine Leerstandsquote von 12,0% auf.

Quelle: Kommission, a. a. O., S. 18; Statistisches Bundesamt: Mikrozensus 1998.

stand, dass im Altbaubestand sowohl (bewohnbare) Wohnungen in gutem Erhaltungszustand als auch Wohnungen, die z. T. schon vor 1990 leer standen und inzwischen unbewohnbar geworden sind, unterschiedslos als Leerstand gezählt werden. Die Kommission geht davon aus, dass 1998 nur noch die Hälfte der leeren Wohnungen aktiv am Markt angeboten worden sein dürfte.² Wie sich die Relation der Leerstände zwischen unsaniertem und saniertem Altbau tatsächlich darstellt, ist mit den vorliegenden Daten leider nicht zu ermitteln.

Etwas aktuellere Informationen – allerdings ebenfalls ohne Differenzierung nach Städten – liefert eine Umfrage des Bundesverbands deutscher Wohnungsunternehmen (GdW) unter seinen 1 300 ostdeutschen Mitgliedsunternehmen. Diese zu meist kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften bewirtschaften mit 2,8 Mio. Wohnungen ca. 40% des ostdeutschen Wohnungsbestands. Von diesen 2,8 Mio. Wohnungen standen Ende 1999 rund 350 000 leer, was einer Quote von knapp 13% und damit etwa dem ostdeutschen Durchschnitt von 1998 (vgl. Tabelle 1) entspricht.³

Jüngere Erhebungen der GdW in ausgewählten Städten strukturschwacher Regionen lassen darauf schließen, dass die Leerstände seit 1999 noch einmal kräftig gestiegen sind.⁴ Wohnungsleerstände treten auch in Wohnungsmärkten mit einer stärkeren Entsprechung von Angebot und Nachfrage auf und können als normal angesehen werden, solange sie eine Quote von 5-7% nicht überschreiten, wie 1998 für das frühere Bundesgebiet mit 6% der Fall gewesen (vgl. Tabelle 1).⁵ Aus Tabelle 1 geht hervor, dass selbst der einer stärkeren Nachfrage unterliegende ostdeutsche Teilmarkt für Ein- und Zweifamilienhäuser Leerstandsquoten solchen Umfangs aufweist. Am stärksten von Leerstand betroffen sind mit dem innerstädtischen Geschosswohnungsbau die Altbauviertel mit Häusern aus der Gründer- und Zwischenkriegszeit. Bemerkenswert erscheint, dass im Jahr 1998 die nach 1990 errich-

hierunter wiederum 18 einen Leerstand von mehr als 30% zu verzeichnen haben. Vgl. ebenda, S. 9.

⁴ Vgl. HUNGER, B.: Strukturschwache Regionen der neuen Länder. Die schwierige Situation der Kommunen und Wohnungsunternehmen. In: RaumPlanung, H. 91, 2000, S. 168-172.

⁵ Wird ein Wohnungsbestand zu einem bestimmten Zeitpunkt gezählt (Querschnittsbetrachtung), so resultieren Leerstände immer auch aus Fällen, wo a) Wohnungen soeben fertig gestellt, aber noch nicht bezogen worden sind, b) Aus- und Einzug der Mieter zeitlich versetzt verlaufen sowie c) Wohnungen zu Modernisierungszwecken gerade unbelegt bleiben.

² Vgl. KOMMISSION, a. a. O., S. 20.

³ Vgl. GdW (Hrsg.): Daten und Fakten 1999/2000 der unternehmerischen Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern, Berlin/Köln 2000 (= GdW Information 93), S. 3. 234 Unternehmen liegen über diesem Durchschnitt, wovon 149 Unternehmen einen Leerstand von mehr als 20% und

teten Wohnungen in größeren Wohngebäuden prozentual gesehen größere Leerstände aufweisen als die in der DDR-Zeit gebauten Wohnungen, zu denen vor allem (aber nicht nur) solche in Plattenbauten zählen. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Leerstandsquoten in diesem Bestand zwar unter dem Niveau der anderen Bestände an mehrgeschossigen Wohnungen liegen, doch wegen der großen Zahl von 2,38 Mio. solcher Wohnungen absolut gesehen 200 000 Wohnungen dieser Kategorie von Leerstand betroffen sind, die praktisch noch komplett am Markt angeboten werden.

Die ostdeutschen Städte weisen jeweils unterschiedliche Anteile an Wohnungsbeständen der in Tabelle 1 aufgeführten Gebäudekategorien auf. Informationen zu Wohnungsleerständen in einzelnen Städten liegen nur punktuell, aber nicht systematisch vor. Von Leerständen im DDR-Wohnungsbau besonders betroffen sind jene Städte, die in der DDR-Zeit im Zusammenhang mit industriellen Kernen gegründet (Eisenhüttenstadt, Hoyerswerda, Schwedt) oder stark erweitert wurden (Wolfen, Stendal, Sangerhausen, Frankfurt/Oder, Neubrandenburg). Diese Städte mussten besonders starke Abwanderungen infolge der weggebrochenen Industriearbeitsplätze hinnehmen.

Zu den Ursachen des Wohnungsleerstands

Die Ursachen für den Leerstand sind in einem komplexen Zusammenspiel von Faktoren wie in stadtentwicklungspolitischen Entscheidungen während der DDR-Zeit, in der demographischen Entwicklung, in Folgeeffekten staatlicher Investitionsanreize für Wohnimmobilien und in erweiterten finanziellen Ressourcen der Privathaushalte zu suchen. Im Aggregat führt dieses Faktorenbündel zu einer Verlagerung der räumlichen Siedlungsschwerpunkte in den Stadtregionen. Auf die drei erstgenannten Faktoren wird im Folgenden näher eingegangen.

- **DDR-Städtebau:** Leerstände in jenem Teil des innerstädtischen Altbaubestands, der bis heute unsaniert geblieben ist, haben ihren Ursprung in Entscheidungen der DDR-Führung, die historischen Innenstädte als Relikte überwundener Gesellschaftsformen nicht mehr zu erneuern, die Investitionsabsichten privater Hauseigentümer dort zu blockieren und neue Wohngelegenheiten konzentriert in kostengünstiger industrieller Bauweise in Form von Neubauvierteln zu errichten. In den 70er und 80er Jahren verlagerte sich somit der Bevölkerungsschwerpunkt weg vom Altbaubestand mit sei-

nen verfallenden Wohnungen hin zu den in Plattenbauweise errichteten Stadtteilen und Wohnungen.

- **Demographische Entwicklung:** Demographen stimmen darin überein, dass der Bevölkerungsrückgang in Ostdeutschland in den nächsten Jahren kontinuierlich fortschreiten wird.⁶ Vom Rückgang werden die Städte in verstärktem Maße betroffen sein, da dort zum einen der Sterbeüberschuss größer ausfällt als in den ländlichen Regionen. Zum anderen sind Städte in stärkerem Maße von Abwanderung betroffen (vgl. Tabelle 2). Bei der Betrachtung des Faktors „Bevölkerungsschwund“ ist zu berücksichtigen, dass gesamtwirtschaftlich gesehen der Wohnungsbedarf auch von der Entwicklung der Zahl der Haushalte beeinflusst wird. Anders als die Bevölkerungszahl ist die Zahl der ostdeutschen Haushalte in den vergangenen Jahren gestiegen (vgl. Tabelle 2) und wird, falls die Abwanderung sich nicht noch intensiviert, bis zum Jahr 2015 weiter zunehmen, da die geburtenstarken Jahrgänge aus den 70er Jahren ins Haushaltsbildungsalter kommen.⁷ Erst Mitte des kommenden Jahrzehnts wird die Zahl der Haushalte wieder sinken, wie die Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ prognostiziert, sodass dann allein hierdurch mit Ausfällen in der Wohnungsnachfrage und damit mit einem nochmals erhöhten Risiko von Wohnungsleerständen zu rechnen ist.⁸
- **Neubauorientierte Bauinvestitionsförderung:** Nach 1990 kam es in den neuen Ländern zu einem in der Geschichte der Bundesrepublik beispiellosen Bauboom, in dessen Verlauf fast 800 000 neue Wohnungen entstanden. Dieser Boom wurde unterstützt durch die zwischen 1991 und 1998 geltenden Regelungen für erhöhte Sonderabschreibungen (degressive AfA) insbesondere für Investitionen im Mietwohnungsbau.⁹ Diese Subventionen wurden er-

⁶ Vgl. KEMPE, W.: Steigende Erwerbsneigung kompensiert demographischen Rückgang der Bevölkerung in der Zukunft, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 4/2000, S. 94.

⁷ Aus Tabelle 2 geht hervor, dass in Ostdeutschland insgesamt und in den Ländern – mit Ausnahme Thüringens – die Zahl der Haushalte zunimmt, dass aber der Bevölkerungsrückgang vieler Städte so stark ausfällt, dass dort auch die Zahl der Haushalte schrumpft. Nur Schwerin und Zwickau können eine stabile Zahl von Privathaushalten vorweisen.

⁸ Vgl. KOMMISSION, a. a. O., S. 39-42.

⁹ Vgl. ebenda, S. 30.

Tabelle 2:

Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung in den ostdeutschen Ländern und in ausgewählten Städten^a 1992-1999

- in 1 000 -

Land/Stadt	Bevölkerung			Geburten minus Sterbefälle 1992-1999	Zuzüge minus Fortzüge 1992-1999	Zahl der Haushalte		
	1992	1999	Verän- derung in %			1994	1999	Verän- derung in %
Brandenburg	2 543	2 601	2,3	-103	156	1 067	1 146	7,4
Brandenburg/Havel	90	79	-12,3	-4	-8	40	38	-3,8
Cottbus	129	111	-13,9	-3	-15	55	50	-9,6
Mecklenburg-Vorp.	1 859	1 789	-3,7	-64	-22	757	798	5,4
Rostock	241	203	-15,7	-6	-35	110	109	-1,4
Schwerin	124	103	-17,1	-3	-20	50	51	1,0
Sachsen	4 641	4 460	-3,9	-236	5	2 036	2 080	2,1
Chemnitz	285	263	-7,6	-15	-33	131	129	-1,9
Zwickau	111	104	-5,9	-6	-11	49 ^b	49	0,0
Sachsen-Anhalt	2 797	2 649	-5,3	-115	-41	1 188	1 210	1,9
Halle/Saale	300	254	-15,2	-10	-39	134	107	-19,9
Magdeburg	273	235	-14,0	-11	-30	125	122	-3,0
Thüringen	2 546	2 449	-3,8	-108	-4	1 084	1 076	-0,7
Gera	130	115	-11,7	-6	-11	60 ^c	59	-1,7
Jena	104	100	-3,7	-3	-2	46 ^c	44	-4,3
Neue Länder insgesamt	14 385	13 948	-3,0	-625	95	6 132	6 310	2,9

^a Städte wie Erfurt, Leipzig oder Dresden, die im betrachteten Zeitraum besonders starke Gebietszuwächse verzeichneten, sind hier nicht berücksichtigt. – ^b Stand: 1995. – ^c Stand: 1997.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Statistische Landesämter; Berechnungen des IWH.

gänzt durch die Förderung zur Bildung von Wohneigentum,¹⁰ durch Mittel der Städtebauförderung, durch Zulagen im Rahmen des Investitionszulagengesetzes¹¹ und durch Modernisierungsprogramme (KfW- und Länderprogramme). Die auf Rechtsansprüchen beruhende degressive AfA sowie die Wohneigentumsförderung machen nach Berechnungen der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ etwa 70% der gesamten Förderung aus und waren bzw. sind von ihrer räumlichen Inzidenz her

nicht steuerbar.¹² Damit profitierten von dieser Art der Förderung in erster Linie Standorte, auf die sich die Wohnungsnachfrage in den Augen der Investoren konzentriert und an denen Bauabsichten ohne große zeitliche Verzögerung umgesetzt werden konnten. Dies waren vielfach die Randgebiete und Umlandbereiche der größeren Städte.¹³ Dieser randlagen- und umlandbegünstigende Effekt wurde und wird noch verstärkt durch die Konditionen der Wohneigentumsförderung: Die Errichtung und der Erwerb von Neubau wird mit derzeit jährlich 5 000 DM (ohne Kinderzulagen) pro Haushalt doppelt so hoch bezuschusst wie der Erwerb aus dem – vornehmlich im innerstädtischen Bereich konzentrierten – Bestand. Nachdem der Höhepunkt der ersten Welle der

¹⁰ Die Wohneigentumsquote lag in Ostdeutschland 1993 bei 26,4% und stieg bis 1998 auf 31,2%. Vgl. Pressemitteilung 29/1999 des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen, Bonn.

¹¹ Mit dem Investitionszulagengesetz von 1999 werden erstmalig auch Modernisierungsmaßnahmen von Immobilieneigentümern a) an Mietwohngebäuden im innerörtlichen Bereich (§ 3) und b) standortunabhängig am selbstbewohnten Haus oder an der Eigentumswohnung, die vor 1991 errichtet wurden (§ 4), bezuschusst.

¹² Vgl. KOMMISSION, a. a. O., S. 37.

¹³ Vgl. für Halle/Saale und Leipzig FRANZ, P.: Tendenzen der Abwanderung ins Umland ostdeutscher Städte: die Beispiele Halle und Leipzig, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 11/1995, S. 7-11.

Suburbanisierung in Ostdeutschland 1997 überschritten wurde, ist davon auszugehen, dass die Zahlen der Wechsler ins Eigentum sich künftig auf etwas niedrigerem Niveau stabilisieren, da künftig auch Haushalte mit weniger hohem Einkommen, aber inzwischen zuteilungsreifen Bausparverträgen Eigenheime nachfragen werden.

Ergänzend zu den oben genannten Faktoren ist zu berücksichtigen, dass Wegzüge aus Plattenbau-Wohnungen auch durch die parallel zu den Modernisierungsaktivitäten steigende Attraktivität des Wohnens im innerstädtischen Altbau ausgelöst wurden und werden. Diese Umzüge spielen sich aber im Unterschied zur Suburbanisierung innerhalb der Stadtgrenzen ab. Inzwischen zeigt sich, dass die Nachfrage nach solchen (Miet-)Altbauwohnungen in zahlreichen Städten überschätzt wurde, sodass auch in renovierten Altbauten Leerstände auftreten. Diese Fehleinschätzung wurde zum einen begünstigt durch die hohe Subventionierung der Bauinvestitionen und zum andern durch mangelnde Marktkenntnis ortsfremder Investoren.

Konsequenzen des Wohnungsleerstands und politischer Handlungsbedarf

In der öffentlichen Diskussion werden ausschließlich negative Konsequenzen des Wohnungsleerstands thematisiert. Demgegenüber gilt festzuhalten, dass sie auch positive Wirkungen entfalten können: In Städten mit hohem Wohnungsangebotsüberhang sind mehr Mieterhaushalte in der Lage, preisgünstigere, komfortablere und größere Wohnungen anzumieten oder Mietabschläge durchzusetzen.

Negative Konsequenzen ergeben sich für die kommunalen Verwaltungen in dreierlei Hinsicht: *Erstens* sind Teile der durch Gebühren mitfinanzierten Infrastruktur in leerstandsbetroffenen Stadtteilen weniger kostengünstig zu betreiben (z. B. Leitungsnetze). Es fällt allerdings schwer, das Ausmaß dieser Kostensteigerungen abzuschätzen, da im Gegenzug auch Einsparungen durch die Verkleinerung oder Schließung nicht mehr ausgelasteter Einrichtungen anzurechnen sind.

Zweitens bringen umfangreiche und permanente Leerstände Mietausfälle und (nicht umlegbare) Unterhaltskosten mit sich und führen über kurz oder lang zu betriebswirtschaftlichen Problemen. Kommunen sind hiervon negativ betroffen in ihrer

Eigenschaft als Allein- oder Teilgesellschafter kommunaler Wohnungsunternehmen, die ca. 40% des ostdeutschen Wohnungsbestands bewirtschaften.

Drittens können sich aus Wohnungsleerständen Image-Probleme für einzelne Stadtteile oder die gesamte Stadt ergeben. Das Auftreten eines Negativ-Image hängt von verschiedenen Umständen ab: Treten Leerstände räumlich massiert auf, so steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sie von Nachbarn und anderen Außenstehenden wahrgenommen, als Signal über den Zustand des betroffenen Stadtteils gewertet und damit zum Verstärker für Abwertungsspiralen von Stadtteilen werden. Wohnungsleerstände in einem Stadtteil signalisieren sein schlechtes Image als Wohnstandort, ein schrumpfendes Potenzial nachbarlicher Kontakte, einen kontrollfreien Raum für Vandalismus und damit steigende Kosten der Kriminalitätsbekämpfung.¹⁴

Signale dieser Art führen dazu, dass Hauseigentümer Investitionen zurückstellen, weil ihre Renditeerwartung gegen Null geht oder weil Kreditinstitute die Finanzierung verweigern. Derartige Signale begünstigen ferner, dass Haushalte mit entsprechenden Ressourcen den Stadtteil eher verlassen und dass außerhalb des Stadtteils wohnende Haushalte nicht in den Stadtteil ziehen. Von Wegzugs-, Nicht-Zuzugs- und Nicht-Investitions-Entscheidungen getragene Abwertungsspiralen bewirken die allmähliche soziale „Ausortierung“ der Bewohner, bis im Endstadium der Abwertungsspirale ein Rest erzwungen immobiler Haushalte übrig bleibt – u. U. ergänzt durch Gruppen von Aussiedlern, Ausländern und anderswo aus der Wohnung geklagten Haushalten. Sozial selektiv verlaufende Wanderungen verändern die Zusammensetzung einer Quartiersbevölkerung nach diesen Merkmalen um so schneller, je geringer die Gesamtbevölkerung wächst bzw. je schneller sie schrumpft und je stärker der Angebotsüberhang auf dem Wohnungsmarkt ausfällt.¹⁵ Rahmenbedin-

¹⁴ Bewohner überdurchschnittlich von Abwanderung betroffener Plattenbau-Siedlungen sind vor allem mit ihrem Wohnumfeld unzufrieden, was regelmäßig auch mit einer hohen Furcht vor Kriminalität einher geht. Dies ist gleichzeitig ein Indikator dafür, dass das soziale Geschehen im Wohnumfeld von Plattenbau-Siedlungen als nur schwer kontrollierbar erlebt wird. Vgl. KAHL, A.: Leipzig-Grünau. Ergebnisse und Ableitungen aus der soziologischen Intervallstudie (1979-1995) zum Wohnen in der Großsiedlung, in: Rietdorf, W. (Hrsg.): Weiter wohnen in der Platte, Berlin 1997, S. 169 ff.

¹⁵ Vgl. FRANZ, P.: Soziale Ungleichheit und Stadtentwicklung in ostdeutschen Städten, in: Harth, A.; Scheller, G.;

gungen dieser Art sind derzeit in Ostdeutschland gegeben. Die dargestellten Abwertungsprozesse können sich sowohl in Großwohnsiedlungen als auch in Altbau-Vierteln abspielen.

Politische Handlungsoptionen angesichts räumlich konzentrierten Leerstands

Vor dem Einstieg in eine Diskussion möglicher politischer Maßnahmen ist die Frage zu stellen, inwieweit Ungleichgewichte auf städtischen Wohnungsmärkten durch staatliche Interventionen reduziert werden sollten. Im vorliegenden Fall scheint dies gerechtfertigt, da mit der bei einem Wohnungsüberangebot zu erwartenden weiteren Senkung der Mietpreise die anstehenden Probleme nicht gelöst wären.¹⁶

Als Ergebnis der vorliegenden Analyse ist festzuhalten, dass den Städten in erster Linie der räumlich konzentrierte Leerstand Probleme bereitet. Maßnahmen, die auf die Verminderung dieser Problematik zielen, lassen sich danach unterscheiden, ob sie a) Zu- und Wegzugsentscheidungen zu beeinflussen versuchen oder b) eine Verminderung des Wohnungsangebots anstreben.

Zu Maßnahmen der erstgenannten Kategorie zählen Aufwertungsstrategien mittels baulicher und infrastruktureller Verbesserungen in leerstandsbetroffenen Stadtteilen, aber auch solche Strategien, die auf eine stärkere Identifizierung der Bewohnerschaft mit ihrem Stadtteil und auf eine Intensivierung der Bewohnerkontakte setzen (z. B. durch soziales Quartiersmanagement, Gemeinwesenarbeit). Des Weiteren fallen hierunter Subventionen an Haushalte, die eine Wohnung im leerstandsbetroffenen Bestand erwerben und beziehen.

Entscheidet man sich, leerstehende Wohnungen vom Markt zu nehmen, kann man dies durch „Einmottung“ einzelner oder mehrerer Wohnhäuser,¹⁷ durch teilweisen Rückbau mehrgeschossiger Wohnhäuser oder durch Komplettabriss erreichen. Eine Reduktion des Wohnungsangebots wird auch durch Umnutzung bisheriger Wohnflächen für gewerbliche oder infrastrukturelle Zwecke erreicht.

Tessin, W. (Hrsg.): Stadt und soziale Ungleichheit. Opladen 2000, S. 170.

¹⁶ Niedrigere Mieten würden die finanzielle Situation und das Investitionsvermögen der Wohnungsunternehmen weiter verschlechtern sowie die räumliche Konzentration von Haushalten mit niedrigen Einkommen fördern.

¹⁷ Mit dem Fortbestand leergezogener und zugangsgesicherter Gebäude wären allerdings deren oben beschriebene negative Signalwirkungen weiterhin existent.

In politischen Empfehlungen finden sich häufig Kombinationen beider Maßnahmenkategorien. Dies trifft auch auf die im Folgenden diskutierten Vorschläge der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ zu.

Kommissionsvorschläge:

Abrissförderung und Verstärkung der Anreize, Wohneigentum im Bestand zu erwerben

Angesichts wachsender Leerstände in den neuen Ländern schlägt die Kommission ein Bündel verschiedener Maßnahmen vor. Die folgende Diskussion konzentriert sich auf die beiden wichtigsten Maßnahmen.

Auf kurz- und mittelfristige Wirkung ausgerichtet ist die Empfehlung, in den kommenden zehn Jahren in Ostdeutschland 300 000 bis 400 000 Wohnungen abreißen zu lassen und diesen Abriss mit einem Zuschuss von bis zu 140 DM pro m² Wohnfläche an die Wohnungseigentümer zu fördern.¹⁸ Neben den wohnungspolitischen Zielen einer Angleichung des Wohnungsangebots an die Nachfrage und der Erweiterung des finanziellen Handlungsspielraums stark von Leerstand betroffener Wohnungseigentümer wird hiermit auch angestrebt, bestimmte „stigmatisierende“ Merkmale von Stadtteilen zu beseitigen, die von Abwertungs spiralen bedroht sind. Geförderte Abrisse sollen in Städten möglich sein, in denen mindestens 6% der Mietwohnungen leer stehen. Die Kommission spricht sich in diesem Zusammenhang auch dafür aus, Abrissmaßnahmen nur zu fördern, wenn der Abriss in eine städtebauliche Konzeption oder Strategie der Stadtteilentwicklung zur Aufwertung des betreffenden Stadtteils eingebunden ist. Um das Zustandekommen solcher Konzeptionen anzuregen, wird weiter vorgeschlagen, in einer Initiierungsphase Abrissprogramme zunächst in offenen Wettbewerben zu selektieren und in Form von Pilotprojekten zu fördern.¹⁹

Der zweite zentrale Vorschlag der Kommission nimmt die demographische Prognose zum Ausgangspunkt, dass bis zum Jahr 2015 mit einer Zunahme jüngerer Haushalte mit hoher Motivation zum Erwerb von Wohneigentum zu rechnen ist. Um die Chancen zu erhöhen, dass diese Haushalte in Mehrfamilienhäusern verbleiben bzw. dorthin ziehen, wird empfohlen, in Ostdeutschland die derzeit über acht Jahre gewährte Eigenheimzulage

¹⁸ Vgl. KOMMISSION, a. a. O., S. 71.

¹⁹ Vgl. ebenda, S. 73 f.

bei Käufen aus dem Bestand von 2 500 DM auf 5 000 DM pro Jahr anzuheben und simultan die Eigenheimzulage für Neubauten von 5 000 DM auf 2 500 DM pro Jahr zu senken.²⁰

Diskussion und Kritik

Angesichts des von der Kommission ins Auge gefassten Volumens von Abrissen und der Höhe ihrer Subventionierung ist zu fragen, ob damit nicht eine Abrisswelle angeschoben würde, die das Wohnungsangebot zu stark verknappen würde. Immerhin sind infolge der anstehenden EU-Osterweiterung auch Wanderungsszenarien vorstellbar, die in absehbarer Zeit wieder zu einer verstärkten Wohnungsnachfrage führen könnten. Unter Berücksichtigung dieser Eventualitäten wären auch weniger radikale Maßnahmen wie der Rückbau oder die vorübergehende Stilllegung von Wohngebäuden angebracht. Im Hinblick auf den Abriss innerstädtischer Altbauten ist anzumerken, dass dieser wenig geeignet erscheint, um dem Ziel eines reduzierten Wohnungsangebots näher zu kommen, da die für einen Abriss in Frage kommenden Wohnungen bereits seit längerer Zeit nicht mehr auf dem Markt sind.

Wie oben ausgeführt, ist unbestritten, dass den Städten durch Wohnungsleerstände zusätzliche Kosten entstehen. Die Städte müssen aber nicht notwendigerweise über den Weg von Bundeszuschüssen in ihrer Eigenschaft als Gesellschafter von Wohnungsunternehmen kompensiert werden. Zu diesem Zweck wäre auch der Weg über den kommunalen Finanzausgleich in Verbindung mit einer relativen Besserstellung der Finanzposition der Länder vorstellbar. Dies hätte den Vorteil, dass die Städte selbst Abrissvorhaben besser nach eigenen Prioritäten steuern und bezuschussen könnten. Mit einem solchen Vorgehen wäre auch dem Umstand Rechnung getragen, dass sich in den ostdeutschen Städten noch ein hoher Anteil der Wohnungen in kommunalem Eigentum befindet und dass dieser Anteil reduziert werden könnte, wenn primär Wohnungen im städtischen Besitz in Abrissprogramme aufgenommen würden. Diese Vorgehensweise hätte den weiteren Vorteil, dass damit vermieden werden könnte, dass sich Wohnungsunternehmen als Trittbrettfahrer verhalten. Erste Erfahrungen in Sachsen mit der Umsetzung eines Landesprogramms zur Abrissförderung lassen erkennen, dass Wohnungsunternehmen zögern, Abrisse im eigenen Bestand vorzunehmen, um mög-

licherweise von den Effekten der Abrisse anderer Unternehmen zu profitieren.²¹

Kritisch ist des Weiteren anzumerken, dass die Grenze von 6% Leerstand angesichts einer als normal anzusehenden Leerstandsquote von 5-7% als zu niedrig gezogen erscheint. Im Fall geringer Leerstände sind auch noch Strategien anwendbar, die auf eine abrissvermeidende Aufwertung von Stadtteilen zielen, z. B. mittels Ergänzungen der lokalen Infrastruktur und bewohneraktivierender Strategien. Sollte die empfohlene Maßnahme zur Anwendung kommen, so wäre aus stadtentwicklungspolitischer Sicht die Bedingung positiv zu werten, die Abrissförderung an das Vorliegen von Konzepten städtebaulicher Entwicklung und der Wohnumfeldverbesserung zu binden. Damit würden Anreize gesetzt, solche Konzepte zu erarbeiten und die Kooperation von für die Stadtentwicklung bedeutsamen Akteuren (Stadtplanungsdezernat, Denkmalschutz, Wohnungsgesellschaften, Bewohnerräte) zu verbessern und somit auch Defizite zu verringern, die derzeit noch in zahlreichen ostdeutschen Städten bestehen.

Im Hinblick auf den zweiten Vorschlag, die Wohneigentumsförderung in Ostdeutschland zugunsten des Erwerbs aus dem Bestand umzuschichten, ist anzumerken, dass die Kommission die grundsätzliche Problematik der Eigenheimzulage – letztlich eine Subventionierung der Bauwirtschaft – nicht in Frage stellt. Beurteilt man den Vorschlag unabhängig von der Subventionsproblematik, so erscheint die Annahme der Kommission plausibel, dass gerade bei den jüngeren Haushalten ein großes Potenzial für den Erwerb von Wohneigentum vorhanden ist. Ob allerdings die Verschiebung der Anreize massiv genug ist, um einen Teil der Haushalte vom starken Wunsch nach einem eigenen Einfamilienhaus auf den Erwerb einer Eigentumswohnung im Altbau oder im Plattenbau umlenken zu können, ist eher fraglich. Im Hinblick auf die Anreizwirkung ist zu berücksichtigen, dass die neuerdings verstärkte staatliche Subventionierung von Pendelkosten in Gestalt der Kilometerpauschale kontraproduktiv wirkt, da hiermit die Entscheidung für den Erwerb eines neuen Eigenheims im Stadtumland erleichtert

²⁰ Vgl. ebenda, S. 56 f.

²¹ Quelle: Erfahrungsberichte verschiedener Repräsentanten sächsischer Städte im Rahmen der Veranstaltung „Umbau der sächsischen Städte – integrierte Stadtentwicklung im Zusammenhang regionaler Entwicklungen“ am 22.1.2001 in Dresden (Veranstalter: Sächsisches Staatsministerium des Innern; Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden).

wird. Die Erfolgsaussichten, Präferenzen für das Wohnen im Einfamilienhaus durch staatliche Eingriffe umlenken zu wollen, sind gerade in Ostdeutschland – wo bei dieser Wohnform im Vergleich zu Westdeutschland noch Nachholbedarf besteht – als gering zu beurteilen.

Konkrete Lösungen „vor Ort“ suchen

Die Überlegungen der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ haben eine wichtige Diskussion über den Wohnungsleerstand in Ostdeutschland in Gang gesetzt. Aus der vorstehenden Kritik der Kommissionsvorschläge geht hervor, dass konkrete Lö-

sungsschritte von den Akteuren „vor Ort“ konzipiert und auf die jeweilige Situation der betreffenden Stadt zugeschnitten werden müssen. Dabei darf es nicht bei bloßen Abrissmaßnahmen bleiben, sondern diese sind möglichst in ein Stadt- oder Stadtteilentwicklungskonzept einzubinden. Konsensfähige Vorstellungen über die zukünftige Gestalt einer Stadt unter der Rahmenbedingung einer schrumpfenden Bevölkerung zu entwickeln, ist allerdings keine einfache Aufgabe und bedarf der intensiven Diskussion zwischen Planungsinstanzen und Stadtöffentlichkeit.

Peter Franz
(pfr@iw-halle.de)

Auswirkungen der neuen Stimmengewichtung im EU-Ministerrat auf Strukturfondsmittel für neue Mitglieder

Auf der Tagung des Europäischen Rats in Nizza sind wichtige institutionelle Anpassungen der Union in Vorbereitung ihrer Erweiterung auf bis zu 27 Mitglieder beschlossen worden. Zwei entscheidende Veränderungen betreffen die Verteilung der Stimmen im Rat und die Anforderungen an Mehrheitsentscheidungen. Die Verschiebung der Machtverhältnisse im EU-Rat hat auch Auswirkungen auf ökonomische Weichenstellungen, wie beispielsweise die Vergabe von Strukturfondsmitteln. Diese Auswirkungen können über Indikatoren der Koalitionsbildung zwischen Mitgliedsländern bei Abstimmungsverfahren geschätzt werden.²² Das dazu verwendete Modell macht deutlich, dass die Mittel für Struktur- und Regionalpolitik für zehn Beitrittsländer insgesamt geringer ausfallen dürften als unter der alten Stimmengewichtung. Dies zeigt deutlich den verringerten Einfluss der relativen Stimmenmacht dieser Ländergruppe. Lediglich für Polen ist infolge der Stimmenneugewichtung ein Anstieg der Abstimmungsmacht zu erwarten, womit auch ein Mittelzuwachs verbunden sein dürfte.

Der Europäische Gipfel von Nizza hat institutionelle Anpassungen der Union zur Vorbereitung

auf ihre Erweiterung beschlossen. Sie werden von der EU als Durchbruch zur Erweiterungsfähigkeit gewertet. Die beschlossenen Änderungen am Abstimmungsverfahren im EU-Ministerrat interessieren aus ökonomischer Sicht vor allem hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf wirtschaftspolitische Entscheidungen. Dies betrifft insbesondere die möglichen budgetären Belastungen einer Erweiterung der Union. Von diesen werden im Folgenden ausschließlich die potentiellen Strukturfondsmittel für die mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer betrachtet.

Schätzungen hierzu wurden in einer früheren Analyse unter Verwendung eines Politikmodells durchgeführt, das neben ökonomischen Determinanten auch einen Machtindikator enthält. In der vorliegenden Untersuchung werden erneut die zu erwartenden Transfers an die Beitrittskandidaten aus den Strukturfonds unter Berücksichtigung der veränderten Abstimmungsbedingungen kalkuliert. Durch die Stimmenneugewichtung verändern sich nämlich auch die der früheren Schätzung zugrunde liegenden Machtindikatoren.

Veränderte Stimmengewichtung und Abstimmungsregeln

Die Stimmenneugewichtung bewirkt die Verschiebung der Stimmenverhältnisse im Ministerrat zugunsten bevölkerungsreicher Mitgliedstaaten (vgl. Tabelle 1). Zugleich werden zwei zusätzliche

²² Vgl. dazu: KÄMPFE, M.: EU-Osterweiterung: Strukturfondsmittel unter Berücksichtigung der Verhandlungsmacht der Beitrittsländer, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 12/1999, S. 11-15.

Bedingungen an die Gültigkeit einer Mehrheit bei Beschlussfassungen geknüpft. Die sogenannte „Dreifache Mehrheit“ umfasst *erstens* die Regeln einer qualifizierten Mehrheit, *zweitens* eine Mindestschwelle für die Repräsentanz der EU-Bevölkerung, und *drittens* muss die einfache Mehrheit der Mitgliedsländer gegeben sein.

Tabelle 1:
Stimmenverteilungen im EU-Ministerrat

Land	Bevölkerung in 1 000 Personen	Derzeitige Stimmen- gewichtung		Nizza- Ergebnis: ab 2005	
		EU-15	EU-27*	EU-15	EU-27*
Deutschland	82 038	10	10	29	29
Großbritannien	59 247	10	10	29	29
Frankreich	58 966	10	10	29	29
Italien	57 612	10	10	29	29
Spanien	39 394	8	8	27	27
Niederlande	15 760	5	5	13	13
Griechenland	10 533	5	5	12	12
Belgien	10 213	5	5	12	12
Portugal	9 980	5	5	12	12
Schweden	8 854	4	4	10	10
Österreich	8 082	4	4	10	10
Dänemark	5 313	3	3	7	7
Finnland	5 160	3	3	7	7
Irland	3 744	3	3	7	7
Luxemburg	429	2	2	4	4
Polen	38 667		8		27
Rumänien	22 503		6		14
Tschechien	10 295		5		12
Ungarn	10 092		5		12
Bulgarien	8 257		4		10
Slowakei	5 391		3		7
Litauen	3 660		3		7
Lettland	2 440		3		4
Slowenien	1 983		3		4
Estland	1 450		3		4
Zypern	667		2		4
Malta	388		2		3
EU gesamt	481 118	87	134	237	345
Mehrheits- erfordernis		62	96	169	258

* Von der EU-Kommission als Extrapolation angegeben.

Quellen: Regierungskonferenz 2000: CONFER 4750/00 und Nizza-Vertrag, vorläufige Version SN533/1/00/REV 1.

Für Abstimmungen erhält jedes Ratsmitglied ab 2005 eine Anzahl von Stimmen, die stärker als bisher der Bevölkerungszahl seines Landes Rech-

nung trägt.²³ Der Stimmenneugewichtung liegt eine allgemeine Verdoppelung der bisherigen Stimmenanzahl zugrunde, zuzüglich eines „Stimmenaufschlags“ für die jeweilige Bevölkerungsgröße eines Landes. Nur die Länder mit sehr geringer Bevölkerung erhalten keinen „Aufschlag“. Unter den vier bevölkerungsreichsten Staaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien) gibt es trotz erheblicher Unterschiede in der Bevölkerungszahl keine differenziertere Stimmenverteilung. Sie erhalten jedoch neben dem Bevölkerungsaufschlag noch weitere Stimmen als Ausgleich für den Verzicht auf ein zweites Kommissionsmitglied ab 2005. Gegenwärtig stellen die vier großen Länder und Spanien je zwei Kommissare. Ab 2005 ist vorgesehen, dass diese Länder auf den zweiten Kommissar verzichten, um den zukünftigen Umfang der Kommission zu beschränken.²⁴

Die Mindestschwelle für eine qualifizierte Mehrheit wird von bisher 71% der Stimmen schrittweise auf 73,4% erhöht. Damit soll verhindert werden, dass eine Koalition kleiner Länder die großen Länder überstimmen kann. Der Anteil an der EU-Gesamtbevölkerung, der durch die qualifizierte Mehrheit vertreten wird, soll mit Blick auf die bessere politische Legitimation der Beschlüsse im Rat in einer erweiterten Union über dem gegenwärtigen Prozentsatz liegen.²⁵ Als neue Mindestschwelle wurden 62% festgelegt, was auf Antrag eines Landes geprüft werden muss. Für die einfache Mehrheit der Mitgliedsländer müssen 14 von 27 zugestimmt haben²⁶, was ebenfalls auf Antrag eines Landes geprüft werden muss.

Des Weiteren sollen die Politikbereiche der Union, in denen Abstimmungen mit Mehrheitsentscheidungen vorgenommen werden, ausgedehnt werden. Die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen ist eine Schlüsselfrage für die Handlungs-

²³ Bei der derzeitigen Stimmengewichtung ist das Verhältnis Stimmenzahl/Bevölkerung stark degressiv, d. h. die bevölkerungsärmeren Staaten verfügen im Verhältnis zu ihrer Größe über mehr Stimmen als die großen.

²⁴ Erst nach dem Beitritt des 27. Mitgliedstaats wird über eine Verkleinerung der Kommission entschieden.

²⁵ 1958 in der EU-6 betrug der von der qualifizierten Mehrheit vertretene Mindestanteil der Bevölkerung 67,71%; 1973 (EU-9) dann 70,49%, 1981 (EU-10) waren es 70,14%, 1986 (EU-12) 63,27%, 1990 nach der deutschen Wiedervereinigung 59,83%, seit 1995 (EU-15) 58,18%.

²⁶ Das Quorum erhöht sich auf 18 Länder, wenn Beschlüsse zur Abstimmung kommen, die nicht von der EU-Kommission eingereicht wurden.

fähigkeit der künftigen erweiterten Union. Die Beschlüsse von Nizza sind hier hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Im Verhandlungsverlauf wurde deutlich, dass einige Staaten auf ihrem Veto-recht bestanden haben. So ist auf Drängen Spaniens der Übergang zur qualifizierten Mehrheit für Beschlussfassungen zur Reform der Strukturpolitik von 2005 bis zum Jahre 2007 hinausgeschoben und an die (noch einstimmige) Annahme der Finanzialen Vorausschau für 2007-2013 gekoppelt worden. Spanien wollte sich damit die weitere Inanspruchnahme des Kohäsionsfonds sichern. Dieses Vetorecht beinhaltet allerdings nicht die Vergabe von Strukturfondsmitteln an einzelne Mitgliedsländer.

Einfluss der Stimmenneugewichtung auf die Verhandlungsmacht

Die Anzahl der Stimmen, die jedem Land bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im EU-Ministerrat zugeteilt wird, bildet die Grundlage für die Modellierung der politischen Macht. Politische Macht wird hier als Durchsetzungsvermögen eines Landes gegenüber anderen Ländern in Entscheidungsprozessen verstanden. Das Durchsetzungsvermögen kann auf unterschiedliche Weise quantitativ bestimmt werden. Hier wird der sogenannte Shapley-Shubik-Indikator (SSI)²⁷ aus der Spieltheorie verwendet (siehe Kasten). Für Abstimmungen im EU-Ministerrat bietet sich dieser Indikator an, da die Mitgliedsländer im Rat Koalitionen bilden können. Der Shapley-Wert gibt die Wahrscheinlichkeit an, mit der ein Land durch die Beteiligung an einer Koalition dieser zu einem Abstimmungssieg verhilft. Er spiegelt somit die relative Verhandlungsmacht wider. Mit Hilfe der Stimmenanzahl jedes Landes lässt sich der SSI berechnen (vgl. Tabelle 2).

Lässt man die Stimmengewichtung unverändert und überträgt sie auf die potentiellen Mitgliedstaaten, so sinkt der SSI im Zuge der Erweiterung für alle Länder (vgl. Tabelle 2, Spalten 3 und 4), für die größeren stärker als für die kleineren. Insbesondere die größeren hätten also in einer erweiterten Union an Fähigkeit verloren, eine Koalition zum Abstimmungssieg zu führen. Durch die Stimmenneugewichtung, die ab 2005 eintritt, wird dies behoben, wie ein Vergleich der SSI-Werte für die erweiterte Union (EU-27) mit derzeitiger und

Tabelle 2:
Shapley-Shubik-Index für die Mitgliedsländer der EU und potentielle Mitglieder

1	auf Basis der Stimmengewichtung			
	gegenwärtig			ab 2005
	2	3	4	5
Land	EU-15	EU-25	EU-27	EU-27*
Deutschland	0,1167	0,0792	0,0768	0,0871
Frankreich	0,1167	0,0792	0,0768	0,0870
Großbritannien	0,1167	0,0792	0,0768	0,0870
Italien	0,1167	0,0792	0,0768	0,0870
Spanien	0,0955	0,0624	0,0605	0,0799
Belgien	0,0552	0,0380	0,0369	0,0340
Griechenland	0,0552	0,0380	0,0369	0,0340
Niederlande	0,0552	0,0380	0,0369	0,0368
Portugal	0,0552	0,0380	0,0369	0,0340
Österreich	0,0454	0,0299	0,0292	0,0281
Schweden	0,0454	0,0299	0,0292	0,0281
Dänemark	0,0324	0,0225	0,0219	0,0196
Finnland	0,0353	0,0225	0,0219	0,0196
Irland	0,0353	0,0225	0,0219	0,0196
Luxemburg	0,0207	0,0148	0,0144	0,0110
EU-15	0,9972	0,6730	0,6536	0,6928
Polen		0,0624	0,0605	0,0799
Tschechien		0,0380	0,0369	0,0340
Ungarn		0,0380	0,0369	0,0340
Slowenien		0,0225	0,0219	0,0110
Estland		0,0225	0,0219	0,0110
EU-20		0,8564	0,8316	0,8627
Rumänien		0,0461	0,0448	0,0399
Bulgarien		0,0299	0,0292	0,0281
Slowakei		0,0225	0,0219	0,0196
Lettland		0,0225	0,0219	0,0110
Litauen		0,0225	0,0219	0,0196
EU-25		1,0000	0,9713	0,9808
Zypern			0,0144	0,0110
Malta			0,0144	0,0082
EU-27			1,0000	1,0000

* Der SSI wurde unter Zugrundelegung einer qualifizierten Mehrheit von 255 Stimmen berechnet.

Quelle: Thomas Bräuninger und Thomas König (2000): Indices of Power - IOP 2.0 (Release 1/00), <http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/koenig/IOP.html>.

neuer Stimmengewichtung (Tabelle 2, Spalten 4 und 5) zeigt. Die Neugewichtung wirkt sich infolge der stärkeren Gewichtung der Bevölkerung bei den vier größten Ländern und den zwei mittelgroßen Ländern Spanien und Polen aus. Der SSI steigt bei diesen Ländern deutlich an, hingegen sinkt er für bevölkerungsärmere Länder.

²⁷ Vgl. SHAPLEY, L. S.; SHUBIK, M.: A Method for Evaluating the Distribution of Power in a Voting Committee System, in: American Political Science Review 48, 1954.

Shapley-Shubik-Index

Der sogenannte Shapley-Wert wurde 1953 von Shapley in die Theorie kooperativer n-Personen-Spiele eingeführt. Im vorliegenden Fall wird er auf Abstimmungsspiele in Gremien mit n Parteien unterschiedlicher Stimmenstärke bei gegebenen Mehrheitserfordernissen angewendet. Das Gremium ist der EU-Ministerrat, die Parteien sind die EU-Mitgliedsstaaten. Stimmenstärken und Mehrheitserfordernisse entsprechen den Regelungen für Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit.

Der Shapley-Wert s_i der Partei i wird durch folgende Formel definiert:

$$s_i = \frac{1}{n!} \sum_{\substack{K \text{ gewinnt} \\ K-i \text{ verliert}}} (k-1)! (n-k)!$$

- K - Koalitionen von Parteien, die die Mehrheitserfordernisse bei Beteiligung von i erfüllen ohne Beteiligung von i nicht erfüllen
- n - Anzahl aller Parteien
- k - Anzahl der Parteien in der Koalition K

Es wird über alle Koalitionen K von Parteien summiert, die unter Beteiligung der Partei i die Mehrheitserfordernisse erfüllen, ohne i aber nicht. Von Shapley und Shubik wurde der Shapley-Wert 1954 als Index für die Abstimmungsmacht von Parteien bezeichnet, seither als Shapley-Shubik-Power-Index bekannt (SSI).

Schätzung potentieller Strukturfondsmittel unter Berücksichtigung der Verhandlungsmacht

Der SSI-Index geht als Bestimmungsfaktor in ein Politikmodell für die Schätzung potentieller Strukturfondsmittel für die zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten ein. Grundlage für das Modell ist die bisherige Mittelvergabepraxis der Union.

Unter Einbeziehung der neuen Stimmengewichtung ab 2005 würden die Länder der ersten Beitrittswelle (MOE-5) zusammengekommen voraussichtlich bis zu 20% weniger Strukturfondsmittel als zu den Bedingungen der derzeitigen Stimmengewichtung erhalten (vgl. Tabelle 3). Nur Polen hätte aufgrund seines stark gestiegenen SSI-Indexes eine Mittelsteigerung um 55% zu erwarten. Als mittelgroßes Land wird Polen – ähnlich wie Spanien in der derzeitigen Union – seine Einflusschancen sichtlich verbessern können. Polen und Spanien sind die eigentlichen Gewinner der Stimmenneugewichtung.

Modell zur Mittelschätzung

Für die 15 Länder der bestehenden Union wird der Zusammenhang zwischen der Abstimmungsmacht der Länder (SSI) und der Höhe der zugewiesenen Budgetmittel aus Strukturfonds getestet. Als zweite Einflussgröße wird die Wirtschaftsstärke eines Landes in Form des Pro-Kopf-Einkommens betrachtet. Für den Zeitraum 1992 bis 1997 wird ein Panel über alle EU-Mitgliedsländer gebildet. Auf der Basis des gepoolten Datensatzes werden die Koeffizienten mit einer einfachen OLS-Schätzung bestimmt. Die erklärenden Variablen sind signifikant. Der Koeffizient des SSI hat ein positives Vorzeichen; das BIP liefert einen negativen Beitrag. Die Ergebnisse der OLS-Regression stützen die Hypothese, dass die Budgetmittel mit zunehmender Macht steigen und mit zunehmendem BIP pro Kopf fallen.

Auf der Basis des Modells wird anschließend eine Berechnung der potentiellen Transfers aus den Strukturfonds für die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten vorgenommen. Es wird unterstellt, dass für die Länder, die der Union bis 2005 beitreten, die derzeitige Stimmengewichtung fortgeschrieben und ab 2005 die neue Stimmengewichtung auf sie übertragen wird. Um einen Vergleich zwischen den Mittelzuweisungen vor und nach der Stimmenneugewichtung ziehen zu können, wird jeweils das Jahr 1999 als Berechnungsbasis gewählt. Alle Länder sind nach den geltenden Kriterien förderwürdig.

Ergebnisse der OLS-Rechnung

Abhängige Variable	Unabhängige Variablen ^a			Korrigiertes Bestimmtheitsmaß R^2
	Konstante	BIP pro Kopf	Koalitionsbildung (SSI)	
Budgetmittel	29,48* (15,27)	-1,90* (-9,18)	1,58* (12,59)	0,82

^aDie Variablen gehen auf pro-Kopf-Basis in die Regressionsgleichung ein und sind logarithmiert. – * Signifikant bei einem Signifikanzniveau von 5%. Bemerkung: t-Werte in Klammern.

Quellen: Eurostat; Berechnungen des IWH.

Bei einer Erweiterung um zehn mittel- und osteuropäische Länder (MOE-10) würden unter der veränderten Stimmengewichtung die zu erwartenden Transfers aus den Strukturfonds um etwa ein Fünftel geringer ausfallen. Darin zeigt sich der Einfluss der verringerten relativen Stimmenmacht dieser Ländergruppe ab 2005.

Tabelle 3:

Zu erwartende Änderung der Strukturfondsmittel für die mittel- und osteuropäischen Länder nach Stimmenneugewichtung

- Veränderung in Prozent -

Land	Veränderung der Mittel
Polen	+ 55
Tschechien	- 12
Ungarn	- 12
Slowenien	- 66
Estland	- 66
MOE-5	- 20
Rumänien	- 17
Bulgarien	- 6
Slowakei	- 16
Lettland	- 66
Litauen	- 16
MOE-10	- 20

Quelle: Berechnungen des IWH.

Die bevölkerungsärmeren Länder Estland, Slowenien und auch Lettland hätten eine starke Verringerung ihrer relativen Verhandlungsmacht zu verzeichnen, die auch mit einer starken Verringerung der Mittel um etwa 66% einherginge. Offensichtlich werden diese Länder aus der neuen Stimmenengewichtung mit ihren drei Kriterien insgesamt keinen Nutzen ziehen können, da ihre geringe Bevölkerung den Einfluss der anderen zwei Kriterien für die qualifizierte Mehrheit überkompensiert.

Das Ergebnis der vorgestellten Analyse deutet darauf hin, dass mit der Neugewichtung der Stimmen tendenziell die mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer insgesamt weniger Mittel erhalten würden als sie bei Übertragung der derzeitigen Stimmenengewichtung erhalten hätten. Damit könnte dem mit jeder bisherigen Erweiterung der Union verbundenen Trend zur Ausweitung der Transferzahlungen diesmal eine Schranke gesetzt worden sein.

Martina Kämpfe (mkp@iwh-halle.de)

Johannes Stephan (jsn@iwh-halle.de)

Ostdeutsche Industrie: starke Differenzierung auf Branchen- und Betriebsebene

Die ostdeutsche Industrie ist durch eine starke Differenzierung geprägt, die in den aggregierten Daten nicht zum Ausdruck kommt. Auf Basis tief disaggregierter Branchen- und Betriebsdaten wird gezeigt, dass weder in schrumpfenden Branchen – wie dem Bekleidungsgewerbe – alle Betriebe gleichermaßen von Produktionseinschränkungen betroffen sind, noch in wachsenden Branchen – wie der Mess- und Regelungstechnik – sämtliche Betriebe expandieren können. Offenbar findet auf Branchen- und Betriebsebene ein nach wie vor intensiver Selektionsprozess statt, der zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtwirtschaft beiträgt.

Wachstum und Schrumpfung im Verarbeitenden Gewerbe

In den letzten Jahren hat sich im Verarbeitenden Gewerbe der neuen Bundesländer eine enorme Wachstumsdynamik entwickelt. Gemessen am Produktionsindex konnten 1998 und 1999 Zuwachsraten von 10% bzw. 8% erreicht werden.²⁸

In den ersten 11 Monaten des Jahres 2000 lag das Produktionswachstum bei rund 13%. Genaues Hinsehen zeigt, dass das Produktionswachstum inzwischen von einer Vielzahl von Branchen getragen wird: Von 231 Industriezweigen (Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe) wiesen im Jahre 1999 139 positive Wachstumsraten auf (vgl. Abbildung 1). Auf diese entfielen beinahe 80% der gesamten Produktion dieses Wirtschaftsbereichs. Gerade einige der gemeinhin als besonders „zukunftsträchtig“ angesehenen Branchen entfalten dabei auch in den neuen Ländern eine beträchtliche Dynamik, so die Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten oder die Mess- und Regelungstechnik. Bei den schrumpfenden Wirtschaftszweigen – auf die zuletzt nur noch 20% der Gesamtproduktion von Bergbau und Verarbeitendem Gewerbe entfielen – handelt es sich hingegen zu einem großen Teil um solche, die aufgrund von Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung in allen hochentwickelten Ländern seit langem an Bedeutung verlie-

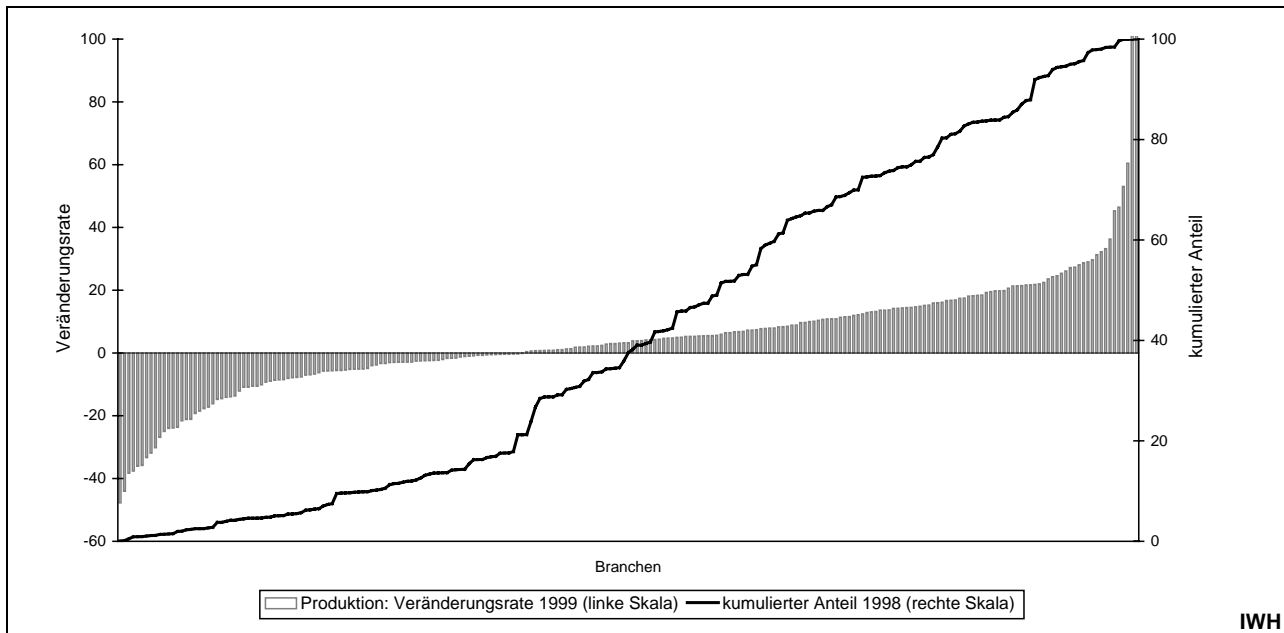
²⁸ Zu beachten ist, dass die amtliche Industriestatistik nur Betriebe von Unternehmen mit wenigstens 20 Beschäftigten

erfasst. Entwicklungen bei kleineren Unternehmen – die für die Gesamtsituation in einer Branche ebenfalls relevant sein können – bleiben daher unberücksichtigt.

Abbildung 1:

Produktionswachstum in Bergbau und Verarbeitendem Gewerbe^a 1999 und Anteil am Produktionsindex 1998

- in % -



^a Viersteller der WZ 93.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

ren. Hierzu gehören zum Beispiel Teile des Textilgewerbes, das Bekleidungsgewerbe oder die Lederwarenindustrie. Zumeist hatten diese Zweige auch in den Jahren zuvor schon Produktionseinschränkungen hinzunehmen.

Das kräftige Wachstum in der ostdeutschen Industrie – das im Aggregat deutlich stärker ist als das des westdeutschen Verarbeitenden Gewerbes – ist für sich genommen ein Zeichen dafür, dass ostdeutsche Unternehmen zunehmend an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen. Wenig ist aber darüber bekannt, ob dies auch für alle Unternehmen eines Wirtschaftszweiges gilt. Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden exemplarisch zwei eng abgegrenzte Industriezweige – nämlich das Bekleidungsgewerbe (als Repräsentant einer schrumpfenden Branche) und der Wirtschaftszweig „Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik“²⁹ (als Repräsentant einer dynamisch wachsenden Branche) – näher untersucht werden.

Bekleidungsgewerbe

Dem Bekleidungsgewerbe – das in der amtlichen Statistik in weitere 6 Produktionszweige (Vier-

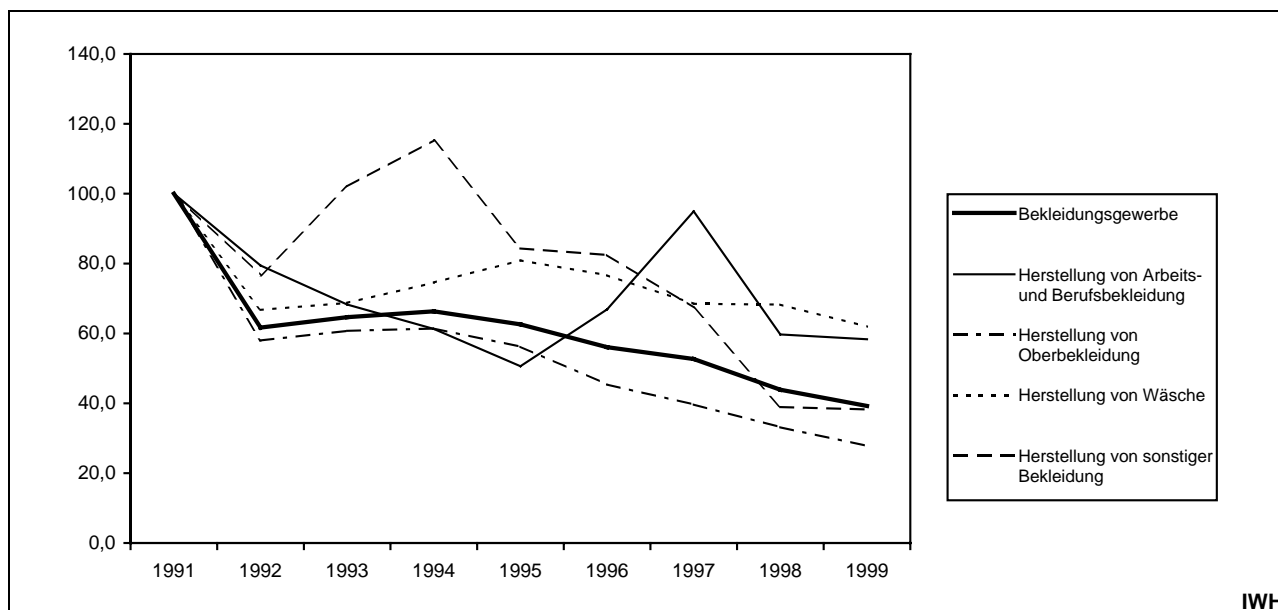
steller der WZ-Klassifikation) unterteilt wird – gehören in Ostdeutschland 95 Betriebe von Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten (1999) an.³⁰ Gegenüber 1995 hat sich die Zahl der zur Industriestatistik meldenden Betriebe um etwa ein Drittel reduziert; die in der Statistik erfasste Produktion in dieser Branche ist seither um 37% zurückgegangen (vgl. Abbildung 2). Gemessen an der Zahl der Arbeitsplätze ist das Bekleidungsgewerbe in den neuen Ländern inzwischen nahezu bedeutungslos geworden: Mit 4 900 Beschäftigten sind nur noch rund 0,8% aller Arbeitnehmer im Verarbeitenden Gewerbe hier tätig. Die Stärke des Strukturwandels wird daran ersichtlich, dass im Jahre 1989 – allerdings unter ganz anderen Voraussetzungen – mit 147 000 Beschäftigten noch 4,3% aller Erwerbstätigen im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe in der Bekleidungsindustrie tätig waren.³¹

³⁰ Darüber hinaus gibt es im Bekleidungsgewerbe in den neuen Ländern nach amtlichen Angaben 124 Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten; hier waren allerdings zusammen nur 800 Beschäftigte tätig.

³¹ Das Bekleidungsgewerbe stellte auch schon vor dem 2. Weltkrieg einen Schwerpunkt der ostdeutschen Wirtschaft dar: Im Jahre 1936 waren knapp 50% aller Beschäftigten des Bekleidungsgewerbes in Deutschland (ohne Gebiete jenseits von Oder und Neiße) im heutigen Ost-

²⁹ Im Folgenden: Mess- und Regelungstechnik. Die Zusammenfassung der Branchen folgt der amtlichen Klassifikation der WZ 93.

Abbildung 2:
Produktionsentwicklung im Bekleidungs-gewerbe^a
- 1991=100 -



^a Betriebe mit wenigstens 20 Beschäftigten.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Der anhaltende Schrumpfungsprozess in der ostdeutschen Bekleidungsindustrie ist nicht auf eine rückläufige Gesamtnachfrage zurückzuführen. Nimmt man Importe und Inlandsumsatz³² zusammen, so ist von 1995 bis 1999 in Deutschland insgesamt vielmehr eine leichte Zunahme der Nachfrage nach Bekleidung festzustellen. Allerdings ist der Anteil deutscher Anbieter am Gesamtumsatz von 38% auf 32% gesunken; der Marktanteil ostdeutscher Anbieter hat sich dabei von 1,1% auf 0,9% vermindert. Dies zeigt zum einen, dass die Herstellung von Bekleidung aufgrund der arbeitsintensiven Produktionsweise bei den in Deutschland hinzunehmenden Arbeitskosten immer weniger wettbewerbsfähig durchführbar ist. Es macht aber zum anderen auch deutlich, dass ostdeutsche Anbieter im Aggregat auf diesem Feld eine inzwi-

sehen kaum noch wahrnehmbare Rolle spielen. In der Breite an früheren Traditionen anzuknüpfen, wird angesichts dieser Ausgangslage kaum noch möglich sein.

Die aggregierten Daten zeigen jedoch nur die halbe Wahrheit, denn auch im ostdeutschen Bekleidungs-gewerbe gibt es eine ganze Reihe von Betrieben, die sich entgegen dem allgemeinen Trend gut am Markt behaupten können. Dies zeigt eine Auswertung der Industriestatistik der ostdeutschen Länder auf einzelbetrieblicher Ebene: In allen Produktionszweigen des Bekleidungs-gewerbes gibt es Betriebe, die positive, zum Teil sogar zweistellige Steigerungen des Umsatzes erreichen konnten (vgl. Tabelle 1).³³ Insgesamt gilt dies für mehr als zwei Fünftel aller Betriebe, beim Produktionszweig „Herstellung von Berufsbekleidung“ sogar für mehr als zwei Drittel. Darüber hinaus hat die Hälfte der Betriebe – trotz des insgesamt zu verzeichnenden Beschäftigungsabbaus – im Jahre 1999 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen (vgl. Tabelle 2). Teilweise handelt es sich dabei sogar um Betriebe mit rückläufigem Umsatz.

deutschland tätig. Beinahe 5% aller Industriebeschäftigten entfielen hier auf diesen Wirtschaftsbereich (Westdeutschland 2,8%). Vgl. SLEIFER, J.: Separated Unity: The East and West German Industrial Sector in 1936. Groningen 2000.

³² Eine Zusammenführung der Ergebnisse aus Industriestatistik und Außenhandelsstatistik ist aufgrund unterschiedlicher Abgrenzungen nicht ganz unproblematisch, da die Industriestatistik Betriebe lediglich nach dem Schwerpunktprinzip einem bestimmten Produktionszweig zuweist. Dennoch liefern beide Statistiken zusammen ein zumindest ungefähres Bild der Lage auf dem Inlandsmarkt.

³³ Zu beachten ist, dass in diese Betrachtung – anders als bei der amtlichen Statistik – nur solche Betriebe einbezogen sind, die in allen Monaten beider Berichtsjahre Meldungen zu Umsatz und Beschäftigung abgegeben haben.

Tabelle 1:

Veränderung des Umsatzes in Betrieben^a ausgewählter Branchen Ostdeutschlands^b

- Anzahl -

Branche	unter -20%	-20 bis unter -10%	-10 bis unter -5%	-5 bis unter 0%	0 bis unter 5%	5 bis unter 10%	10 bis unter 15%	15 bis unter 20%	20 bis unter 30%	mehr als 30%	Ins- gesamt
Bekleidungsgewerbe	23	10	10	7	10	7	6	2	4	9	88
darunter:											
Herstellung von Arbeits- und Berufsbekleidung	2	1	-	1	1	5	2	-	-	1	13
Herstellung von Oberbekleidung	14	5	2	2	3	-	-	1	2	3	32
Herstellung von Wäsche	3	2	6	4	4	1	3	-	2	4	29
Herstellung von sonstiger Bekleidung	4	2	2	-	2	1	1	1	-	1	14
Mess- und Regelungstechnik	37	21	19	24	35	33	30	15	27	36	277
darunter:											
Herstellung von medizinischen Geräten	16	9	9	17	28	25	22	9	24	18	177
Herstellung von Mess-, Kontroll-, Navigations- instrumenten	10	6	5	5	6	5	7	5	2	11	62
Herstellung von ind. Prozesssteuerungsanlagen	6	2	2	-	1	1	-	-	-	2	14
Herstellung von opt. und fotograf. Geräten	3	4	2	2	-	-	1	1	1	3	17
Herstellung von Uhren	2	-	1	-	-	2	-	-	-	2	7

^a Betriebe mit wenigstens 20 Beschäftigten. – ^b Ohne Berlin (Ost).

Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt; Berechnungen des IWH.

Hinweise auf das auf Unternehmensebene stark differenzierte Bild der ostdeutschen Wirtschaft liefert darüber hinaus die – bislang unveröffentlichte – Industrienumfrage des DIW vom Frühjahr 2000. Auch diese Quelle bestätigt das Bild, dass es selbst in einer vom Strukturwandel gebeutelten Branche wie dem Bekleidungsgewerbe prosperierende Firmen gibt: Im Jahre 1999 sah sich immerhin ein Viertel der befragten Unternehmen in einer der Konkurrenz überlegenen Wettbewerbsposition. Ein Sechstel der Unternehmen gab an, einen akzeptablen Gewinn zu erzielen. Allerdings befand sich ein Fünftel der Unternehmen auch weiterhin in der Verlustzone.

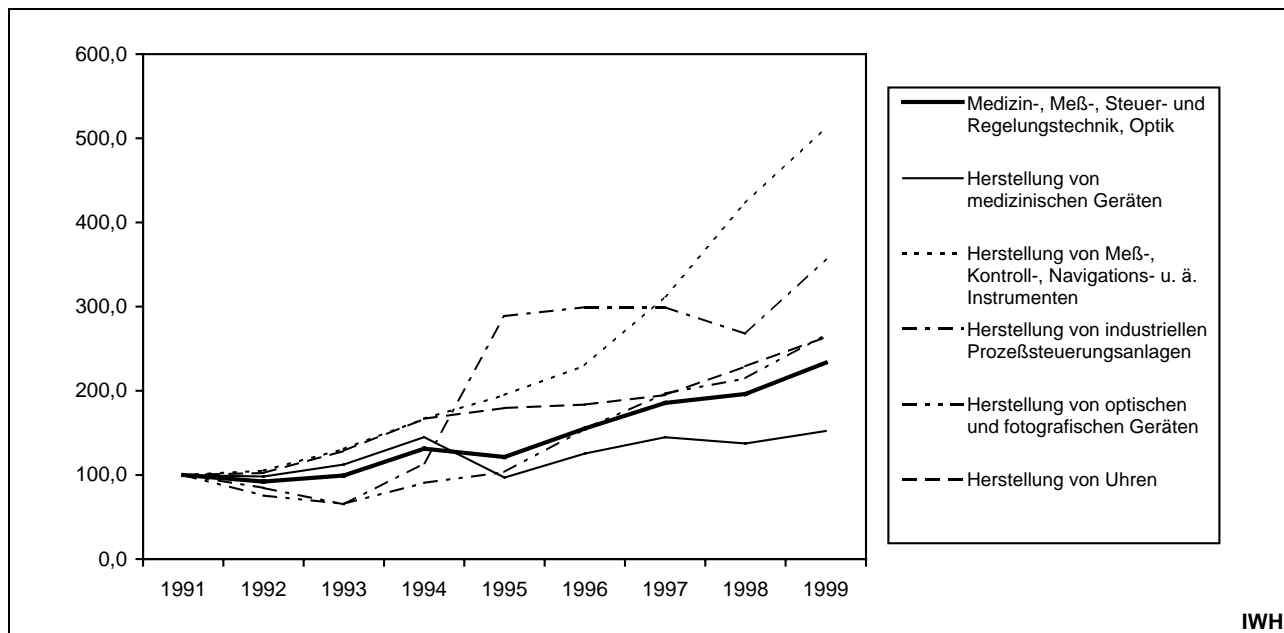
Anders als es die aggregierte Betrachtung vielleicht nahe legt, ist auch der Bestand der zur amtlichen Statistik meldenden Betriebe nicht unbedeutenden Veränderungen unterworfen. Während die amtliche Statistik für das Bekleidungsgewerbe der fünf ostdeutschen Länder von 1998 auf 1999 einen leichten Rückgang der Zahl der Betriebe ausweist, zeigt eine disaggregierte Betrachtung, dass zwar 12 Betriebe des Bekleidungsgewerbes

aus dem Berichtskreis ausgeschieden sind, im Gegenzug aber auch 10 Betriebe neu aufgenommen wurden. Dies ist immerhin ein Zehntel des Gesamtbestandes. Auch hieran wird ersichtlich, dass ungeachtet des Produktionsrückgangs im Aggregat auch in diesem Industriezweig eine nicht unbedeutende Zahl von Unternehmen durchaus Erfolge bei der Erlangung von Wettbewerbsfähigkeit verbuchen kann.

Mess- und Regelungstechnik

In diesem Wirtschaftszweig ist eine ganze Reihe von eher heterogenen Produktionszweigen zusammengefasst: die Herstellung von medizinischen Geräten, von Mess- und Kontrollinstrumenten, von industriellen Prozesssteuerungsanlagen, von optischen Instrumenten und von Uhren. Die starken Produktionszuwächse in diesem Bereich, 19% im Jahre 1999 und mehr als 90% seit 1995, werden dabei vor allem im Instrumentenbau (Mess-, Kontroll-, Navigations- und ähnliche Instrumente) erzielt (vgl. Abbildung 3). Weniger dynamisch ist hingegen die Entwicklung der Um-

Abbildung 3:
Produktionsentwicklung in der Mess- und Regelungstechnik
- 1991=100 -



^a Betriebe mit wenigstens 20 Beschäftigten

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

sätze. Ein Grund hierfür ist, dass in Teilbereichen die durchschnittlich zu erzielenden Erzeugerpreise zurückgingen. Dies dürfte unter anderem eine Folge technischer Neuerungen in einzelnen Produktionszweigen sein.

Insgesamt sind in dieser Branche in den neuen Ländern 329 größere Betriebe³⁴ mit insgesamt knapp 17 500 Beschäftigten tätig. Mit einem Beschäftigtenanteil von 3,0% und einem Produktionsanteil von 4,5% gehört die Mess- und Regelungstechnik damit ebenfalls zu den eher kleinen Zweigen des Verarbeitenden Gewerbes in den neuen Ländern. Allerdings hat sich ihr Gewicht seit Anfang der 90er Jahre deutlich erhöht, was auch damit zusammenhängt, dass der Markt für mess- und regelungstechnische Produkte in Deutschland als Wachstumsmarkt angesehen werden muss: Von 1995 bis 1999 stieg die Inlandsnachfrage nach Waren dieser Branche um immerhin 22%. Hieran konnten ostdeutsche Anbieter überproportional partizipieren: Während der Marktanteil deutscher Unternehmen insgesamt von 64% auf 55% zurückging, konnten ostdeutsche Produzenten ihren Anteil deutlich – von 4% auf 5,3% erhöhen. Bei-

nahe 10% aller in Deutschland hergestellten Produkte der Mess- und Regelungstechnik stammen damit inzwischen aus Ostdeutschland. Dies deutet darauf hin, dass ostdeutsche Betriebe dieses Wirtschaftsbereichs in den letzten Jahren deutlich an Wettbewerbsfähigkeit gewonnen haben.

Jedoch gilt auch in der Mess- und Regelungstechnik, dass längst nicht alle Betriebe an der im ganzen günstigen Entwicklung teilhaben konnten: In allen Produktionszweigen gibt es neben Betrieben, die Umsatzsteigerungen erzielen konnten, auch eine beträchtliche Zahl von Firmen, die – zum Teil sogar kräftige – Umsatzeinbußen hinzunehmen hatten (vgl. Tabelle 1). Gleiches gilt auch für die Beschäftigung – die Zahl der schrumpfenden Betriebe ist sogar deutlich höher als die Zahl der wachsenden Betriebe (vgl. Tabelle 2). Dies zeigt, dass auch in einem günstigen Umfeld betriebspezifischen Faktoren eine wichtige Rolle zukommt.

Die Differenzierung innerhalb dieser Branche wird auch anhand der DIW-Industrienumfrage deutlich, wobei zu berücksichtigen ist, dass dort auch Betriebe mit weniger als 20 Beschäftigten erfasst sind. Hiernach machte im Jahr 1999 ein knappes Sechstel aller Betriebe dieses Wirtschaftszweigs Verluste; mehr als die Hälfte aller Betriebe befand sich hingegen in der Gewinnzone. Auffällig ist dabei, dass ein Drittel aller Unternehmen die eigene Wettbewerbsposition besser als die der Kon-

³⁴ Betriebe von Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten. Nach amtlichen Angaben gibt es darüber hinaus 327 kleinere Unternehmen der Mess- und Regelungstechnik mit insgesamt 2 150 Beschäftigten.

Tabelle 2:

Veränderung der Beschäftigung in Betrieben^a ausgewählter Branchen Ostdeutschlands^b

- Anzahl -

Branche	unter -20%	-20 bis unter -10%	-10 bis unter -5%	-5 bis unter 0%	0 bis unter 5%	5 bis unter 10%	10 bis unter 15 %	15 bis unter 20%	20 bis unter 30%	mehr als 30%	Ins- gesamt
Bekleidungsgewerbe	11	8	5	20	17	14	4	2	2	5	88
darunter:											
Herstellung von Arbeits- und Berufsbekleidung	2	1	-	3	3	1	-	1	2	-	13
Herstellung von Oberbekleidung	5	4	2	8	4	3	2	1	-	3	32
Herstellung von Wäsche	2	3	2	7	6	7	1	-	-	1	29
Herstellung von sonstiger Bekleidung	2	-	1	2	4	3	1	-	-	1	14
Mess- und Regelungstechnik	38	48	28	35	65	13	13	11	11	16	277
darunter:											
Herstellung von medizinischen Geräten	29	38	20	22	39	7	7	4	4	7	177
Herstellung von Mess-, Kontroll-, Navigations- instrumenten	3	7	6	6	16	3	4	5	5	7	62
Herstellung von ind. Prozesssteuerungsanlagen	4	3	-	1	4	1	1	-	-	-	14
Herstellung von opt. und fotograf. Geräten	1	-	1	3	5	2	1	1	1	2	17
Herstellung von Uhren	1	-	1	3	-	-	-	1	1	-	7

^a Betriebe mit wenigstens 20 Beschäftigten. – ^b ohne Berlin (Ost).

Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt; Berechnungen des IWH.

kurrenz einschätzte; nur ein Siebtel der Unternehmen räumte Wettbewerbsschwächen ein. Wie eine im Dezember 2000 durchgeführte Umfrage des IWH bei 60 Unternehmen dieses Wirtschaftszweigs ergab, wird von den erfolgreichen Unternehmen ihre günstige Geschäftslage vor allem auf die Aufnahme neuer Produkte in ihr Angebotssortiment zurückgeführt.

Auch anhand einer Betrachtung von Berichtskreisänderungen wird deutlich, dass die veröffentlichten Statistiken nur in eingeschränktem Maße Aussagen über die Situation auf Betriebsebene erlauben: Im Jahre 1999 sind immerhin 44 Betriebe aus dem Berichtskreis der Statistischen Landesämter ausgeschieden; gleichzeitig wurden aber ebenso viele Betriebe neu in die statistische Erfassung aufgenommen. Dies ist immerhin ein Siebtel der insgesamt in diesem Sektor tätigen Unternehmen. Zu vermuten – aber nicht zu belegen³⁵ – ist,

dass dies einen positiven Effekt auf die von der amtlichen Statistik auf aggregierter Ebene ausgewiesenen Wachstumsraten hatte.

Fazit

Die Analyse hat gezeigt, dass das Bild, das die amtliche Statistik von der Lage in der ostdeutschen Industrie zeichnet, keineswegs auch repräsentativ für einzelne Unternehmen ist. Es ist daher nicht unproblematisch, aggregierte Daten zur Ableitung einzelwirtschaftlicher Aussagen heranzuziehen. Offenbar findet auf Branchen- und Betriebsebene ein nach wie vor intensiver Selektionsprozess statt. Dies stellt indes ein normales Phänomen funktionierender Marktwirtschaften dar, das im Interesse einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtwirtschaft nicht unterbunden werden sollte.

Joachim Ragnitz (jrg@iwh-halle.de)

³⁵ Da neu aufgenommene Betriebe zu den wachsenden, aus der Statistik entfallende Betriebe hingegen zu den schrumpfenden Unternehmen gehören, ist diese Vermutung plausibel. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass Eintritte

und Austritte nicht zeitgleich erfolgen, sodass die Wirkung auf die Umsatz- und Produktionsentwicklung nicht abzuschätzen ist.